

## **Alcances y limitaciones en la valoración de la prueba dentro de los procesos de amparo en materia ambiental en la jurisdicción constitucional costarricense**

**María Fernanda Vargas González \***

### **Resumen:**

En la sensibilidad que tiene la protección al derecho al ambiente, el alcance de la Sala Constitucional sobre la valoración de la prueba en los procesos de amparo, podría resultar incompatible con la delicadeza, el tecnicismo y especialización que se ven reflejados en la prueba, siendo que para su valoración se requiera de minuciosidad, rigurosidad y precisión, así como del reconocimiento de una serie de elementos que permitan indagar efectivamente eventuales violaciones, materializándose en la naturaleza sumaria del proceso de amparo su principal limitante.

### **Palabras clave:**

Derecho Ambiental. Sala Constitucional. Recurso de amparo. Prueba. Valoración de la prueba.

---

\* Abogada. Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica (2016), actualmente cursando la Maestría Profesional de Derecho Público de la Universidad de Costa Rica (2019-actualmente). Actualmente labora como Consultora Externa en Incidencia y Políticas Públicas para el Programa de Acceso al Agua de Fundación Avina (desde 2018). Algunas publicaciones realizadas: "Coexistir: los derechos de propiedad intelectual en obtenciones vegetales de cara a la seguridad alimentaria." Artículo para la Revista Firma, revista costarricense de contenido legal. Marzo del 2017. "Crucitas: una puerta para una nueva cultura empresarial." Artículo para la Revista Firma, revista costarricense de contenido legal. Noviembre del 2016. Mario Peña, Chacón, "El Derecho al Ambiente en la Constitución Política: Alcances y Límites", 1º Edición, San José, ISOLMA. Artículo: "El enfoque de equidad de género dentro de la gestión integrada del recurso hídrico en la legislación costarricense." "Cuando el Género se encuentra con el Cambio Climático." Artículo para la Revista Firma, revista costarricense de contenido legal. Mayo del 2016.

**Abstract:**

In the sensitivity of the protection to the human right to the environment, the scope of the Constitutional Chamber on the assessment of evidence in the processes of remedy of amparo, could be incompatible with the delicacy, technicality and specialization that are reflected in the evidence, therefore for its evaluation requires meticulousness, rigor and precision, as well as the recognition of a series of elements that effectively investigate possible violations, materializing in the summary nature of the amparo processes its main limitation.

**Keywords:**

Environmental Law. Constitutional Chamber. Remedy of amparo. Evidence. Assessment of evidence.

**SUMARIO:** I.- Introducción. II.- Alcances del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado: contenido y principios constitucionales. III.- La naturaleza del Recurso de Amparo: criterios de admisibilidad de los recursos de amparo en materia ambiental y el deslinde del control de constitucionalidad y el control de legalidad en materia ambiental. IV.- La prueba en materia ambiental: la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba. V.- Propuesta. VI.- Conclusiones. VII.- Bibliografía.

## **I.- Introducción.**

A causa de la creciente marea de procesos de amparo en materia ambiental, corrientes dentro del Alto Tribunal han abogado por la aplicación de parámetros para discriminar su competencia en la tramitación de estos procesos, limitando su conocimiento como una forma de autocontención; sin embargo, estos parámetros aún no son aplicados con uniformidad y existen distintos criterios en cuanto al deslinde entre el control de constitucionalidad y el control de legalidad.

Este ensayo se centra en el análisis realizado a las sentencias constitucionales *No. 1163-2017*, *No. 6340-2017* y *No. 17397-2019*, aunque también se estudiaron otras resoluciones que hacen aportes importantes para la profundización del tema y que, desde ya, se advierte podrían ser mencionadas; además se utilizaron otras fuentes como textos y artículos jurídicos, así como material facilitado por expertos en materia de Derecho Ambiental; con el propósito de tratar, en la medida de lo posible, de identificar los alcances y limitaciones que afectan e influyen la valoración de la prueba en procesos de amparo, clarificando y uniformando criterios aplicados a esta materia por parte de la Sala Constitucional.

El punto de partida es el derecho humano al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, su contenido como derecho fundamental y los principios que lo integran. Posteriormente, analiza la naturaleza del amparo como principal limitante en la valoración de la prueba; así como el alcance de los parámetros para determinar su admisibilidad y los criterios del deslinde del control de constitucionalidad y el control de legalidad desarrollados en la jurisprudencia constitucional. Por último, analiza brevemente el abordaje dado a la prueba en materia ambiental, con el fin de comprender la sensibilidad de las probanzas dentro de los procesos que envuelven el menoscabo de este derecho fundamental.

## II.- Alcances del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado: contenido y principios constitucionales.

### - Contenido

Desentrañar el contenido del derecho humano al ambiente y estudiar la consolidación de los principios generales que lo envuelven y, que la jurisdicción constitucional ha venido aplicando sistemáticamente, es una tarea fundamental para sintetizarlo y entenderlo como un derecho adaptativo y amplio, que posee carácter finalista y evolutivo y que, a su vez, ostenta la condición de derecho humano fundamental.

El ambiente lo regula la Constitución costarricense, su actual locación se encuentra en los artículos 21, 46, 50 y 89 constitucionales; asimismo, la jurisprudencia constitucional consolida el contenido de este derecho al determinar áreas específicas en que la obligación de la tutela del ambiente se concreta. Además, se desprende de una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que, por medio de su hermenéutica jurídica han dado significado a sus principios generales. Desde la Declaración de Estocolmo de 1972, el Derecho internacional en materia ambiental ha avanzado de manera vertiginosa; en la década de los ochentas se generan varios instrumentos que, a la fecha, son aplicados por parte del Estado de Costa Rica; en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se ve expresado en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos -*Protocolo de San Salvador*-, además debe considerarse dentro del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, como parte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En los noventas, una eclosión de instrumentos internacionales tanto de *hard law* como de *soft law*, marca una ruta con tendencias progresistas como un punto cardinal a seguir; a partir de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, se observa una amplia gama de tratados, algunos de ellos: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convenio sobre Diversidad Biológica, Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, entre otros. Este desarrollo inspiró, paralelamente, la promulgación de legislación ambiental en el país, introducida por la memorable reforma constitucional al artículo 50, y seguido por una creación vertiginosa de normativa que enriquece el ordenamiento jurídico costarricense. Bajo esta línea, la Sala Constitucional, perfila el contenido de este derecho a través de sus fallos que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, poseen una vinculatoriedad obligatoria debido a su carácter *erga omnes*.

Previo a la reforma parcial constitucional del artículo 50 de la Constitución Política, éste había sido reconocido por el Tribunal Constitucional como derecho fundamental al derivarlo de los artículos 21, 69 y 89 constitucionales<sup>1</sup>. Sin embargo, bajo la óptica de la reforma constitucional, el derecho al ambiente adquiere una doble dimensión: *a) dimensión subjetiva*, como un verdadero derecho fundamental, es decir, como derecho subjetivo; y, *b) dimensión objetiva*, traducido como una potestad pública; en este sentido la resolución No. 17397-2019 de la Sala Constitucional, ilustra magistralmente estas dimensiones:

... en la norma constitucional la tutela del ambiente se reconoce en una doble dimensión, **primero, como un verdadero derecho fundamental**, reconocible a toda persona y, en ese sentido es individualizable (nacional, extranjero, mayor de edad o menor, incapaz, persona física o jurídica), por cuanto su defensa atañe a la colectividad en su conjunto (no sólo a los nacionales, sino de toda la colectividad mundial); **y segundo, como una verdadera potestad pública**, que como tal, se traduce en obligaciones concretas para el Estado en su conjunto, condicionando así, los objetivos políticos, y en consecuencia, la acción de los poderes públicos en general, para darle cabal cumplimiento a este derecho fundamental. Así, se establece una verdadera obligación del Estado de proteger el ambiente, mediante los mecanismos (actuaciones formales y materiales, disposiciones legales y reglamentarias) que se traduzcan en una efectiva tutela del ambiente y de los recursos naturales que lo integran, con la finalidad de mejorar el entorno de vida del ser humano, con lo cual se desbordan los criterios de conservación natural, para ubicarse dentro de toda la esfera en que se desarrolla la persona que facilite su desarrollo integral –físico, psíquico, mental–. La incidencia que tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado dentro de la actividad del Estado, encuentra su primera manifestación en que por definición los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos, sino que tienen trascendencia en la propia estructura del Estado, en su papel de garante de los mismos, y, en segundo término, porque la actividad del Estado se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad ...

En la procura del “*mayor bienestar de todos los habitantes*” que promulga la norma constitucional 50, se deduce que el derecho al ambiente sano y armonioso, es necesario en la construcción del concepto de *mayor bienestar* siendo éste causa y

---

1 Sala Constitucional Voto No. 17397-2019 del 11 de septiembre de 2019.

fin; pero a la vez, se constituye en condición y límite para el ejercicio de potestades y competencias públicas. Además del desarrollo jurisprudencial de estas dos dimensiones que contiene este derecho, así como sus implicaciones y bifurcaciones; se vislumbra la existencia de una corriente biocéntrica o ecocéntrica, que se va trazando en este Alto Tribunal, que persigue la trascendencia de visiones antropocéntricas y reconoce la relación intrínseca entre *naturaleza-ser humano* como unidad y, desde esta fresca y armoniosa perspectiva simbiótica, abordar este derecho. Así lo podemos constatar en las siguientes posiciones de la Sala:

... el ser humano no se desenvuelve de manera autárquica, sino que su bienestar guarda inmediata relación con la naturaleza que le rodea. Esa interdependencia entre el ser humano y la naturaleza comprende aspectos que exceden la mera preservación de recursos para garantizar el desarrollo económico de la sociedad humana. En realidad, la interacción “naturaleza-ser humano” conforma un fenómeno unitario, un proceso único de influencia recíproca, en el que uno actúa sobre el otro y simultáneamente ambos necesitan uno del otro para su propia supervivencia.

... Existe una conexión umbilical entre la vida y el ambiente hasta el extremo de constituir un único sistema. La vida depende del ambiente, por tanto, debe velar para que esas condiciones que garantizan la vida, se mantengan en el tiempo; para ello, la Constitución exige que las medidas de cualquier índole deben desarrollarse de manera que respeten las leyes naturales que informan los ecosistemas independientemente del modelo de desarrollo que se adopte...<sup>2</sup>

Del análisis del Voto Constitucional *No. 17397-2019* del 11 de septiembre del 2019, se identifica la existencia de un componente dinámico que integra el concepto de “*equilibrio*” que exige la Constitución; además, la exigencia de ser “*sano*” conduce a la “*capacidad regenerativa*” como factor necesario en la recuperación y funcionamiento de las estructuras orgánicas o naturales, y la “*capacidad de sucesión*” de los ecosistemas para que retornen a sus condiciones previas a su alteración, propiciando la resiliencia como nuevo criterio de ordenación ambiental.

Esta lógica jurisprudencial se armoniza con interpretaciones de organismos internacionales acerca del derecho humano al ambiente; la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce la existencia de la innegable relación entre la

---

2 Sala Constitucional Voto No.17397-2019 del 11 de septiembre del 2019.

protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto su degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos.<sup>3</sup> Asimismo, el entendimiento del ambiente en su conjunto, más allá de la suma de elementos independientes o intercambiables por la relación compleja que existe entre los mismos y sus externalidades, ha sido seguida por el Tribunal Internacional de Justicia en cuanto a las metodologías consideradas para el cálculo de indemnizaciones por daño al ambiente, esto puede observarse en el caso de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia sobre compensación en Costa Rica contra Nicaragua.<sup>4</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva No. OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, acerca del medio ambiente y derechos humanos, consideró que el derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. Contiene una dimensión colectiva, la que se constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras; mientras que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas, en virtud de su dimensión individual y su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. Es un derecho autónomo, distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal.

Adicionalmente, dentro del contenido orbitan otros derechos derivados como la protección del recurso hídrico, la protección del recurso forestal, la obligación de la evaluación de impacto ambiental, las áreas silvestres protegidas, el paisaje, el entorno urbano, los recursos marinos costeros y el espacio marino, el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana.<sup>5</sup>

---

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23-17 de fecha 15 de noviembre de 2017.

4 Gascón Marcén, Ana. "TRIBUNALES INTERNACIONALES Y ESTADOS LATINOAMERICANOS: ÚLTIMOS AVANCES EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE", Actualidad Jurídica Ambiental, n. 82, Sección "Artículos doctrinales", 17 de septiembre de 2018, pág. 7-8

5 Jurado Fernández, Julio. "La regulación constitucional del ambiente en Costa Rica". El Derecho ambiental en la Constitución Política: alcances y límites/Mario Peña Chacón. Primera Edición. San José, C.R.: ISOLMA, 2016. Pág. 51.

## - Principios constitucionales ambientales

El contenido del derecho al ambiente se amplifica con la existencia de los principios constitucionales que lo integran.

La acción del Estado para garantizar la efectiva tutela ambiental esta condicionada por los principios constitucionales ambientales, los cuales coadyuvan a determinar el contenido del derecho fundamental de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.<sup>6</sup>

Bajo esta lógica opera el **principio de la tutela del derecho al ambiente a cargo del Estado**, en el *Voto No. 17397-2019* se explica este principio como la obligación de los poderes públicos de garantizar, defender y tutelar dicho derecho; es decir, el Estado se constituye en el garante de la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales. De los párrafos segundo y tercero del artículo 50 Constitucional se desprende el **principio de desarrollo sostenible**, referido a que el desarrollo económico y social impulsado en las políticas de fomento de la producción y distribución de la riqueza deben alinearse con la protección del ambiente. En consecuencia, estamos hablando de un desarrollo económico y social que, por mandato constitucional, debe ser sostenible.<sup>7</sup>

En materia ambiental, el **principio preventivo**, adquiere especial importancia puesto que supone la obligación de prevenir frente a cualquier riesgo existente, priorizando toda acción para no generar las causas de posteriores de problemas ambientales, utilizando los mejores medios técnicos y las acciones preventivas y correctivas necesarias. La aplicación de este principio procura una solución *ex ante* (evitar el daño) en vez de confinar el remedio a una solución *ex post* (indemnización-recomposición).<sup>8</sup> De la mano con el principio preventivo, el **principio precautorio**, encuentra su génesis en el Principio 15 de la Convención de Río de Janeiro, con el fin de proteger el ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro o daño grave o irreversible no deberá utilizarse como razón para postergar

---

6 Sala Constitucional Voto No. 17397-2019 del 11 de septiembre de 2019.

7 Jurado Fernández, Julio. "La regulación constitucional del ambiente en Costa Rica". El Derecho ambiental en la Constitución Política: alcances y límites/Mario Peña Chacón. Primera Edición. San José, C.R.: ISOLMA, 2016. Pág. 44

8 Peña Chacón, Mario. "Rol de los principios del Derecho en la interpretación y aplicación del Derecho Ambiental". Presentación de Power Point. 2020

la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente. De acuerdo con Peña Chacón, en lo que se refiere al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la incertidumbre no exonera la responsabilidad, al contrario, la refuerza al crear un deber de prudencia.

Se suma a esta serie de principios constitucionales el **principio de progresividad**, como una acción positiva de “*hacer*”, traducido en progreso o mejora continua en las condiciones de existencia. El imperativo radica en ese “*hacer*”, el cual el Estado debe moverse hacia delante y generar progresivamente la ampliación de la cobertura y protección ambiental mediante medidas sostenidas, graduales y escalonadas. En esta misma línea, el **principio de no regresión**, versa en cuanto a la retracción de las políticas, normativa y jurisprudencia, es decir, no deberían ser modificadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección ambiental alcanzados con anterioridad, por ello la nueva norma o sentencia no debe, ni puede, empeorar la situación del derecho ambiental preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.<sup>9</sup>

El **principio de objetivación o de vinculación a la ciencia y la técnica**, responde a la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con la actuación de la Administración como de las disposiciones de carácter general, legales y reglamentarias, de donde se deriva la exigencia de la “*vinculación a la ciencia y a la técnica*”, elemento que le da un sustento técnico-científico a las decisiones de la Administración en esta materia, y en tal virtud, limitan y condicionan la discrecionalidad de la Administración en su actuación, dentro de los términos previstos en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública. De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos, tales como los estudios de impacto ambiental, se evidencia un criterio técnico objetivo que denote, o la viabilidad ambiental del proyecto o la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, circunstancia que obliga a establecer medidas de precaución o el rechazo del proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una “*duda razonable*” resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente -**principio pro natura**- (Ver Sala Constitucional Voto No. 17397-2019 y Voto No. 14293-2005).

Otro axioma es el **principio de uso racional de los recursos naturales**, que exige el necesario equilibrio entre el desarrollo del país y el derecho al ambiente, y que junto con el artículo 69 constitucional, se deriva el **principio de explotación racional de la tierra**, imponiendo tanto a los particulares como al Estado, la obligación de proteger y preservar los recursos naturales y direcciona la protección

---

<sup>9</sup> *Íbid.*

del ambiente como garantía de la utilización adecuada e inteligente de sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político, para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras.

### **III.- La naturaleza del Recurso de Amparo: criterios de admisibilidad de los recursos de amparo en materia ambiental y el deslinde del control de constitucionalidad y el control de legalidad en materia ambiental.**

En el ordenamiento jurídico costarricense, el Recurso de Amparo se desprende de las normas constitucionales 10 y 48, así como del Título III de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC), Ley No. 7135. Específicamente el artículo 48 constitucional establece:

Artículo 48: toda persona tiene derecho (...) al recurso de amparo, para mantener o restablecer el goce de los derechos consagrados en esta Constitución, así como los de carácter fundamental establecidos en instrumentos internacionales sobre derechos aplicables en la República (...) serán competencia de la Sala indicada en el artículo 10.

De la norma constitucional se deduce la titularidad y legitimación para acudir a la vía del amparo, que corresponde a “*toda persona...*”; el efecto de dicho recurso, que es de carácter restitutivo, es decir, el de “*mantener o restablecer el goce de los derechos...*”; señala el objeto del recurso refiriéndose a los “*derechos consagrados en la Constitución*”, y la competencia, que corresponde a “*la Sala...*”, es decir a la Sala Constitucional.

El fin del amparo constitucional es esencialmente subjetivo, es decir, nace para proteger a la persona. Además, se caracteriza por seguir un trámite informal, sencillo y célere que obedece a su naturaleza sumaria. De acuerdo con la Magistrada constitucional Anamari Garro, existen elementos no regulados dentro del artículo 48 constitucional; por ejemplo, la norma omite señalar el grado de autoridad (*legitimación pasiva*), el objeto impugnado (*tipo de actos*), el carácter de interposición (*subsidiario o directo*) y el tipo de lesión (*directo, indirecto, etc.*).<sup>10</sup> Esta situación ha dado lugar a un fenómeno dentro la jurisdicción constitucional en cuanto a elementos que son de reserva constitucional, demostrando que el juez constitucional tiene la posibilidad de aplicar cierto carácter pretoriano a los criterios

---

10 Magistrada Anamari Garro, Ponencia de clase Procesal Constitucional, 27 de noviembre 2019.

de admisibilidad en los procesos de amparo, limitando su competencia al realizar un deslinde entre los procesos de conocimiento del Tribunal Constitucional y los procesos que deben remitirse a la jurisdicción ordinaria.

La Sala se ha referido al recurso de amparo, de la siguiente manera:

... La finalidad del recurso de amparo es brindar tutela oportuna contra infracciones o amenazas a los derechos y libertades fundamentales, no la de servir como un instrumento genérico para garantizar el Principio de Supremacía Constitucional o el Principio de Legalidad, por medio del cual sea posible accionar contra cualquier otra clase de quebrantos constitucionales o legales.<sup>11</sup>

El artículo 38 de la LJC establece que dentro del recurso deberá aportarse las pruebas de cargo<sup>12</sup>; por regla general, en los procesos de amparo no se presenta una “*estación probatoria*” como tal, en la que el juez o jueza constitucional tenga la posibilidad de analizar las actuaciones probatorias pertinentes haciendo uso efectivo de otros medios de verificación o valoración como declaraciones de parte, testigos, peritos, etc., es decir, la prueba no puede ser sometida a una valoración exhaustiva; aunado a esto, los plazos, para que, eventualmente se evacúe prueba, son sumamente cortos, además de perentorios e improrrogables de acuerdo con el numeral 39 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo cual resulta inconsistente en virtud de la trascendencia de la prueba en los procesos ambientales.

Atendiendo a las complejas realidades que abarcan los recursos de amparo en materia ambiental, el juez constitucional tiene la posibilidad, de conformidad con el artículo 47 de la LJC, de ordenar cualquier otra diligencia como prueba para mejor proveer, este artículo, le ofrece al juez una gama de actuaciones (ejemplo: visitas *in situ*, señalamiento de vista) para que en casos complejos y técnicos pueda ordenar una serie de pruebas que permitan determinar la verdad real, y pueda ampliar la perspectiva en el análisis de las actuaciones probatorias pertinentes en los recursos de amparo por amenaza o vulneración del derecho al ambiente.

---

11 Sala Constitucional Voto No. 7213-2015.

12 Artículo 38. En el recurso de amparo se expresará, con la mayor claridad posible, el hecho o la omisión que lo motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre del servidor público o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y las pruebas de cargo. No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho lesionado, salvo que se invoque un instrumento internacional. El recurso no está sujeto a otras formalidades ni requerirá autenticación. Podrá plantearse por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual se gozará de franquicia telegráfica.

Sin embargo, la posición de la Sala Constitucional sobre la valoración de la prueba en los procesos de amparo ha sido sostenida en su desarrollo jurisprudencial, así en el Voto *No. 11110-2019*, señala que:

... dada la naturaleza sumaria y la finalidad de la vía del amparo - que no permite realizar debates extensos y técnicamente complejos, como por ejemplo, las diligencias de recepción de prueba testimonial, en las que haría que recibir las declaraciones bajo solemnidad de juramento y otorgar a las partes la posibilidad de preguntar y repreguntar, así como de emitir conclusiones-, es obvio que ésta no es apta para hacer amplias investigaciones sobre cuestiones controvertidas...

Por su parte, la Resolución No. 1162-2017 ha precisado que:

... el carácter eminente sumario del proceso de amparo, cuya tramitación no se aviene bien con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar -con carácter declarativo- si existen en realidad o no derechos de rango infra constitucional que las partes citen como parte del elenco fáctico del recurso de amparo o del informe de ley, según sea el caso. Es evidente que esa es una competencia de la que esta Sala carece. De modo tal que no le corresponde a la Sala Constitucional desacreditar este tipo de estudios técnicos realizados por las autoridades competentes. Si los promoventes mantienen algún tipo de discrepancia con este último estudio realizado en febrero de 2016, lo propio es que acudan a la vía de la legalidad a alegar lo que corresponda.

A su vez, la Resolución 15957-2019 se señala que:

... la finalidad del recurso de amparo es brindar tutela oportuna contra infracciones o amenazas a los derechos y libertades fundamentales, no servir como instrumento de control de la legalidad de los actos de las distintas Administraciones Públicas. Por esa razón, el proceso de amparo es de carácter eminentemente sumario -es decir, breve y sencillo- y su tramitación no es compatible con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar -con carácter declarativo- si los derechos de rango infra constitucional que las partes citan como parte

del elenco fáctico del recurso de amparo o del informe de ley, según sea el caso, existen en realidad.

En general, a pesar de que el recurso de amparo carece de estación probatoria *per se*, revierte una serie de características adecuadas a los procesos en los que se alegue violación al derecho al ambiente. Además, al tratarse de un derecho humano reconocido a nivel constitucional, así como por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, le asiste la protección contemplada por el numeral 25 de la Convención Americana<sup>13</sup>, referente al acceso de toda persona, a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes que brinden amparo a violaciones a derechos fundamentales. De acuerdo con Mario Peña Chacón<sup>14</sup>, la sumariedad, simplicidad, celeridad, gratuidad, protección de intereses supraindividuales, suspensión de los actos u omisiones administrativas, control de convencionalidad y sentencias con eficacia *erga omnes*; son características que hacen del proceso de amparo el instrumento jurídico procesal por excelencia para garantizar el derecho al ambiente; siendo que los demás mecanismos o vías ordinarias existentes se alejan de los requisitos provistos de “*sencillez y rapidez*” ante actos que violenten derechos humanos ambientales.

En los últimos años, tomando como punto de referencia el sonado Voto Crucitas del 2010<sup>15</sup>, magistrados y magistradas de la Sala Constitucional han sostenido la tesis acerca sobre la existencia de suficientes mecanismos o vías procesales ordinarias para dilucidar controversias ambientales, tanto en la vía jurisdiccional como administrativa, realizando un deslinde entre el control de constitucionalidad y el control de legalidad, reservándose la admisión de estos procesos de acuerdo a la aplicación de parámetros que la Sala ha venido desarrollando en su jurisprudencia.

---

13 Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

14 Peña Chacón, Mario. “Sala Constitucional y Justicia Ecológica”. Presentación de Power Point. 2020.

15 Sala Constitucional Voto No.4399-2010 del 14 de diciembre de 2010.

El contexto histórico que motivó en su momento la amplia intervención de la Sala en materia ambiental, ha tenido una considerable variación que impone a este órgano reconsiderar las condiciones para su participación en el aseguramiento del derecho de las personas a un ambiente sano y equilibrado, tal y como ha sido tutelado en el artículo 50 de la Constitución Política. En efecto, la situación actual -caracterizada por una amplísima producción legal y reglamentaria que incluye reglas de fondo, procedimientos y creación de órganos para el cumplimiento de lo ordenado en la Carta Fundamental- es radicalmente diferente de la anterior, en la cual la ausencia de normativa y de instancias estatales con competencia apropiada, le impuso a la Sala un papel de protagonista, casi único, en la defensa del precitado derecho constitucional. (Sala Constitucional Voto No. 1163-2017)

Si bien, de acuerdo al análisis realizado por el jurista costarricense Víctor Orozco, podría identificarse la existencia de una “*conurrencia o competencia compartida*” de la Sala Constitucional por medio del recurso de amparo y el Tribunal Contencioso Administrativo, mediante el recurso de amparo de legalidad, para conocer posibles lesiones del derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, contemplado en el artículo 41 constitucional, relacionado con las omisiones de resolver denuncias, quejas o reclamos ambientales<sup>16</sup>; el recurso de amparo constitucional constituye la vía procesal que consolida efectivamente la obligación de protección judicial de los derechos humanos ambientales, exigida en la Convención Americana, por lo que su limitación desmedida e irracional, encarnaría una regresión jurisprudencial; sin embargo, también es claro que la naturaleza del amparo constitucional comprende la necesidad de establecer límites y restricciones, siempre que sean razonables y proporcionados.

**- Criterios de admisibilidad de los recursos de amparo en materia ambiental.**

A continuación se hará mención de algunos criterios que ha venido aplicando la Sala Constitucional en cuanto a su competencia para conocer algunos recursos de amparo en materia ambiental; dichos criterios no deben ser considerados como una

---

16 Orozco Solano, Víctor. “Competencia concurrente de la Sala Constitucional y de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, cuando se trata de la defensa del derecho protegido en el artículo 41 constitucional, en los casos denuncias o procedimientos ambientales.” / Derecho Ambiental del Siglo XXI. Mario Peña Chacón. Primera Edición. San José, C.R.: ISOLMA, 2019. Pág. 485.

lista cerrada y definitiva, sino como filtros que la Sala ha venido delimitando en el ejercicio de su autocontención; se mencionaran a continuación, seguidos de extractos de algunas resoluciones:

**a. Amenaza o quebranto directo y grosero, que por su carácter apremiante e inminente, no permita esperar a que surtan efecto los remedios jurisdiccionales ordinarios:**

Voto 6340-2017: *“El Estado adquiere la obligación de regular las áreas de la vida social de las cuales puedan surgir peligros para la existencia física de los habitantes de su territorio así como también aquellas que vulneren el ambiente, lo cual puede hacer a través de leyes, reglamentos, acuerdos u otras medidas relacionadas con la organización y los procedimientos administrativos. En consecuencia, la posibilidad de exigir judicialmente, a través del recurso de amparo, un tipo específico de actividad prestacional por parte del Estado en cumplimiento de su deber de protección a la vida, salud o derecho al ambiente en beneficio de sus habitantes, está restringida a la clara verificación de un peligro inminente contra esos derechos de las personas.”* (Lo subrayado no pertenece al original).

Voto 1163-2017: *“En reiterados pronunciamientos la Sala ha sostenido que la procedencia del recurso de amparo está condicionada no solo a que se acuse la existencia de una violación –o amenaza de violación– a uno o más de los derechos fundamentales consagrados por el Derecho de la Constitución; sino, además, a que se trate de una amenaza o quebranto directo y grosero, que por su carácter apremiante no permita esperar a que surtan efecto los remedios jurisdiccionales ordinarios.”* (Lo subrayado no pertenece al original).

**b. Inercia comprobada del Estado a través de sus órganos competentes:**

Voto 6340-2017: *“De lo que se desprende que la injerencia de la jurisdicción constitucional solamente es viable ante la inercia comprobada del Estado, a través de sus órganos competentes, en atender las demandas que en ejercicio de sus derechos realicen los habitantes del país.”* (Lo subrayado no pertenece al original).

Voto 1163-2017: *“(…) en los cuales se constate una palmaria ausencia de la protección por parte de las autoridades estatales, siempre y cuando además la*

*naturaleza del reclamo permita ser abordado mediante el instrumento del amparo como instituto procesal sumario y especial, ya que estimo que tampoco se debe “ordinariar” el amparo para abordar, aún en estos casos citados, temas que rebasen la capacidad de ser atendidos adecuadamente en el mismo”. (Lo subrayado no pertenece al original).*

**c. Ausencia de estudios técnicos:**

Voto 17397 – 2019: “(...) *Las normas ambientales deben tener un sustento técnico, pues su aplicación tiene que partir de las condiciones en las cuáles debe sujetarse el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Esto es así porque al ser los daños y contaminación del medio ambiente evaluables, el impacto de estos elementos requiere de una evaluación y tratamiento científico. Por ello, la necesidad de una evaluación de impacto ambiental que según determina el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, consiste en un procedimiento administrativo científico-técnico que permite identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el ambiente, una actividad, obra o proyecto, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones (...) De conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, de dieciocho de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, las actividades que requieren un estudio de impacto ambiental aprobado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental son aquellas actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos materiales tóxicos o peligrosos. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Es así como la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado obliga al Estado a tomar las medidas de carácter preventivo a efecto de evitar su afectación; y dentro de las principales medidas dispuestas por el legislador en este sentido, se encuentran varios instrumentos técnicos entre los que destaca el Estudio de Impacto Ambiental, según lo dispuesto en el artículo citado. Debe hacerse especial énfasis en que será la condición del proyecto o de la obra, la que determinará en cada caso, si se requiere o no del estudio de impacto ambiental, no el establecimiento de condiciones arbitrarias, sean éstas administrativas o reglamentarias (...)” (Lo subrayado no pertenece al original).*

Voto 6922-2010: “*En proyectos de trascendencia medioambiental, el estudio de impacto ambiental (EIA) debe tener un procedimiento de control y evaluación que no dependa, exclusivamente, del Poder Ejecutivo; en este*

*sentido, se podría potenciar un régimen jurídico legal que le reconozca a los centros universitarios del país un mayor protagonismo en el análisis y evaluación de los estudios de impacto ambiental. El fortalecimiento de la instancia de control y evaluación es conveniente, porque no puede ignorarse que el estudio de impacto ambiental lo financia la empresa que pretende demostrar que su actividad no contraviene las exigencias del artículo cincuenta de la Constitución.”*

Por su parte, el Magistrado Ernesto Jinesta, postula un criterio de minoría, al cual se adhiere el Magistrado Fernando Salazar, abordado en el Voto No. 6340-2017 sobre el tema de la admisibilidad de la siguiente manera:

- ◆ Cuando ningún poder público haya intervenido ejerciendo sus competencias de fiscalización o de autorización y se esté desarrollando una conducta, potencial o actualmente, lesiva del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, adicionalmente.
- ◆ Debe tratarse de una violación de ese derecho evidente y manifiesta o fácilmente constatable -sin mayor producción o evacuación de prueba-.
- ◆ Debe revestir gran relevancia o trascendencia y ser grave.

Por su parte, en el Voto Constitucional No. 1163-2017 del 27 de enero de 2017, la Magistrada Hernández López respecto del reclamo por infracción del artículo 50 de la Constitución Política señala que:

... no resulta apropiado jurídicamente, ni desde el punto de vista funcional, que la Sala Constitucional desplace, o -peor aún- sustituya, a los órganos de justicia ordinarios en la realización de su tarea, también de rango constitucional, de velar por el efectivo cumplimiento de leyes y reglamentos (...) porque el diseño de sus procesos se aviene mal con la complejidad que está presente en numerosos conflictos ambientales que se componen de series de hechos y actos técnica y jurídicamente complejos. Sobre ambas cuestiones existen conocidos ejemplos en los que la Sala ha arrojado una resolución a medias o técnicamente incompleta, o bien se han generado fricciones innecesarias y afectación de la seguridad jurídica. (...) Como parte de los aspectos técnicos que he valorado, añado que está el hecho de que esta jurisdicción no cuenta con jueces ejecutores de sentencia que permitan darle seguimiento adecuado a las mismas -generalmente complejas-, que implican en ocasiones el seguimiento de planes remediales, entre otros, con coordinación interinstitucional y seguimiento de meses y hasta años. (...) Se trata más bien, de un

ejercicio de reacomodo de las cargas y tareas que corresponden a los distintos órganos estatales, de manera que cada uno de ellos, pueda desplegar plenamente su labor dentro del ámbito que se le ha asignado, así como del ejercicio de fijar su propia competencia, según lo establece el artículo 7 de su Ley Orgánica. (...) Queda claro que la Sala no se plantea abandonar a otras jurisdicciones la labor de protección de los derechos de las personas en materia ambiental. Es conocido que si bien todo reclamo por infracción de normas legales y reglamentarias puede ser reconducido hasta el ámbito constitucional, existen casos cuya resolución no exige más que la aplicación del derecho de la Constitución.

Indica como criterios de reserva de conocimiento de la Sala los procesos de amparo señalando que:

Dentro de tales grupos de casos, y sin que esta enunciación pueda considerarse como una lista cerrada y definitiva, puedo señalar que la Sala debe reservarse el conocimiento de situaciones como por ejemplo los reclamos por infracciones ambientales que además pongan en riesgo directo la salud de las personas, o el acceso o calidad del agua; los casos de violaciones groseras y directas al ambiente y en los cuales se constate una palmaria ausencia de la protección por parte de las autoridades estatales, siempre y cuando además la naturaleza del reclamo permita ser abordado mediante el instrumento del amparo como instituto procesal sumario y especial, ya que estimo que tampoco se debe “ordinariar” el amparo para abordar, aún en estos casos citados, temas que rebasen la capacidad de ser atendidos adecuadamente en el mismo. (Lo subrayado no pertenece al original).

Estas posiciones han generado críticas dentro en el ámbito jurídico, Peña Chacón señala que se parte de una premisa errónea al referirse a que “*son suficientes los mecanismos o vías ordinarias existentes*”. Estos criterios de minoría se encuentran en desajuste al Artículo 25 de la Convención Americana; tampoco se encuentran alineados a los estándares o presupuestos mínimos del debido proceso ambiental desarrollados por la Corte IDH en la Opinión consultiva 23 de noviembre del 2017; basándose en que el Informe Estado de la Justicia señala extensos plazos de duración de los procesos contenciosos administrativos, agrarios, civiles y penales, la existencia de una saturación histórica del Tribunal Ambiental Administrativo; otras jurisdicciones tienen como requisito ineludible el patrocinio legal, la posibilidad de la condena en costas personales y procesales, así como, la inexistencia, en varias de

estas jurisdicciones, de la tutela de intereses supraindividuales (difusos, colectivos e individuales homogéneos), todo lo cual se constituye en una barrera insoslayable que impide garantizar un verdadero, efectivo, “*sencillo y rápido*” acceso a la justicia ambiental a través de dichas vías ordinarias. Actualmente el amparo ambiental es la única vía procesal que cumple con los estándares internacionales de acceso a la justicia ambiental

Estas posturas hacen más lento el derecho de acceso a la justicia ambiental y son posiciones regresivas dentro del desarrollo jurisprudencial; asimismo se refiere a la ineffectividad de las vías ordinarias, la necesidad de patrocinio letrado dentro de estas vías y la condena en costas.<sup>17</sup>

- **Del deslinde del control de constitucionalidad y el control de legalidad en materia ambiental.**

Dentro del desarrollo jurisprudencial se ha venido filtrando la necesidad de delimitar la competencia de la Sala Constitucional en asuntos que podrían ser remitidos a la jurisdicción ordinaria. Reconociendo que el tema de las diligencias probatorias con características técnicas, lentas o complejas; o la necesidad de examinar, con carácter declarativo, si existen o no derechos de carácter infra constitucional dentro del elenco fáctico del recurso de amparo, no le corresponde el conocimiento de este tipo de agravios, lo propio es acudir a la vía de la legalidad.<sup>18</sup>

Además, criterios de minoría del Alto Tribunal han manifestado que actualmente existen suficientes mecanismos o vías procesales ordinarias para dilucidar este tipo de controversias, tanto en la vía jurisdiccional como administrativa.

En esta línea, el Magistrado Jinesta Lobo, en el *Voto 6340-2017* ha manifestado que “(...) *el denso marco normativo o ordenamiento jurídico infra constitucional que desarrolla y fortalece el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado contemplado en el artículo 50 de la Constitución y que procura su garantía, tutela y preservación, obliga a este Tribunal Constitucional a tener que deslindar, en la materia, la órbita del control de constitucionalidad de la*

---

17 Peña Chacón, Mario. (2019) “Aspectos procesales de las jurisdicciones con competencias ambientales”. Presentación de Power Point. 2020.

18 Sala Constitucional Voto No. 1163-2017 del 27 de enero del 2017.

*esfera del control de legalidad.*"<sup>19</sup> Jinesta Lobo, en el Voto mencionado, plantea la necesidad de deslindar el control de constitucionalidad del control de legalidad, a partir de la identificación de la problemática en la delimitación de "*sendas esferas de control*", que surgen respecto del recurso o proceso de amparo, por varias razones:

- a) El carácter transversal del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que penetra todas las capas o estratos del ordenamiento jurídico;
- b) la textura abierta de las normas constitucionales con lo que cualquier agravio puede parecer que tiene naturaleza constitucional y,
- c) la tendencia de utilizar el proceso de amparo como una vía sustitutiva de la jurisdicción ordinaria.

Bajo esta premisa, el jurista señala que pueden establecerse algunos criterios, con fundamento en el artículo 7° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para delimitar el proceso de amparo de otros procesos jurisdiccionales ordinarios:

- cuando respecto de una actividad, obra o proyecto haya intervenido un poder público -ente u órgano administrativo- efectuando estudios, evaluaciones, informes o valoraciones de cualquier naturaleza, por aplicación del denso y vasto ordenamiento jurídico infra constitucional, es claro que la cuestión debe ser residenciada ante la jurisdicción ordinaria y no la constitucional;
- cuando un poder público ha omitido cumplir con las obligaciones que le impone, en materia de protección del ambiente y de los recursos naturales, el ordenamiento jurídico infra constitucional sea de naturaleza legal o reglamentario. Bajo esta inteligencia, este Tribunal Constitucional debe conocer y resolver un asunto en el proceso de amparo, únicamente, cuando ningún poder público haya intervenido ejerciendo sus competencias de fiscalización o de autorización y se esté desarrollando una conducta, potencial o actualmente, lesiva del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, adicionalmente, debe tratarse de una violación de ese derecho evidente y manifiesta o fácilmente constatable -sin mayor producción o evacuación de prueba- y, además, debe revestir gran relevancia o trascendencia y ser grave.
- Si un poder público ha incumplido las obligaciones y deberes que desarrolla el ordenamiento jurídico infra constitucional, el tema tampoco debe ser conocido por la jurisdicción constitucional, por cuanto, además de los mecanismos de denuncia previstos en sede administrativa, la jurisdicción ordinaria, en especial la contencioso-administrativa, tiene competencia

---

<sup>19</sup> Sala Constitucional Voto No. 6340-2017 del 05 de mayo de 2017.

suficiente para fiscalizar las omisiones materiales o formales de los entes públicos.

Para Jinesta, desde el momento en que un poder público ha intervenido ejerciendo sus competencias legales y reglamentarias, sustanciando un procedimiento -serie concatenada de actuaciones administrativas- y dictando actos administrativos, el asunto estará fuera de la órbita del control de constitucionalidad, lo mismo si incumple u omite sus obligaciones legales y reglamentarias.

En la fundamentación de su voto salvado en la resolución de análisis, argumenta que el recurso de amparo es, esencialmente, un proceso sumario, regido por la simplicidad. Basando su criterio en los términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde establece la garantía a un recurso sencillo y rápido. Siendo que en los casos que se deba revisar diversas actuaciones administrativas -procedimientos y actos formales que se traducen y materializan en un expediente administrativo- el asunto deja de ser materia del amparo; por cuanto, debe acudir a un proceso de cognición plenaria, sea un proceso de conocimiento pleno que solo es posible sustanciarlo ante la jurisdicción ordinaria. Según el Magistrado, el amparo no está diseñado para contrastar o revisar criterios técnicos o jurídicos vertidos a la luz del ordenamiento jurídico infra constitucional o para evacuar nuevos elementos de convicción para contrastar los que obran en un expediente administrativo que ha sido tramitado durante lapsos prolongados y reposadamente.

Si bien es cierto, el proceso de amparo, en definitiva, no puede ser convertido en un proceso ordinario de cognición plena, es decir "*ordinarlo*", por cuanto, como menciona Jinesta, se desnaturaliza y pervierte en sus fines y propósitos; la Sala debe garantizar la Supremacía de la Constitución, si bien, los derechos fundamentales no son absolutos y se encuentran sujetos a límites; la Sala debe analizar cada caso que se presenta de manera individual con el fin de verificar si está frente a una transgresión de este derecho fundamental, para, posterior a este análisis, determinar la aplicación de los criterios de admisibilidad y deslinde del control de constitucionalidad o de legalidad, ya que su función principal, constitucionalmente otorgada, es garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales como es el derecho al ambiente.

#### **IV.- La prueba en materia ambiental: la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba.**

Para efectos del este análisis es importante abarcar ciertas apreciaciones generales sobre la prueba en materia ambiental, con miras al desarrollo de instrumentos procesales constitucionales que aborden este aspecto, eventualmente podrían plantearse a través del desarrollo de un recurso de amparo ambiental, como el contemplado en el ordenamiento jurídico de otros países, por ejemplo en Chile, implementándose un recurso alineado a la sensibilidad y características procesales especiales que se manifiestan en la protección y garantía de este derecho fundamental.

Como se ha visto, en algunos procesos de amparo se decreta la improcedencia argumentando que en dicho instrumento procesal la etapa de las probanzas resulta insuficiente debido a su naturaleza sumaria, si bien se deja abierta la posibilidad de acudir a otras vías jurisdiccionales, el problema radica en que otros mecanismos o vías ordinarias existentes no cumplen los requisitos previstos de sencillez y rapidez ante actos que violenten este derecho; además, otra interrogante se presenta en el eventual exceso de formalismos, así como todas aquellas actuaciones contrarias a la celeridad procesal, sin demérito de la calidad de las decisiones judiciales, también la gratuidad es otro elemento importante que queda relegado en otras jurisdicciones.<sup>20</sup>

En los procesos ambientales, en general, la prueba reviste especial importancia, para su valoración se requiere de una alta especialización y conocimiento científico. En función de esta alta complejidad, se propone un tratamiento diferente de la prueba, innovador, destacando mayor flexibilidad en el proceso de evaluación de la sana crítica racional, mediante un mecanismo intelectual de apreciación de la fuerza de convicción de los medios probatorios, donde el intérprete debe actuar con amplitud y flexibilidad.<sup>21</sup>

En la valoración de la prueba destaca el criterio "*res ipsa loquitur*", las probanzas deben valorarse en su conjunto y conforme a los criterios de la lógica, experiencia, ciencia, el correcto entendimiento humano y las presunciones humanas o legales; teniendo presente que en materia ambiental la prueba de presunciones tiene un valor excepcional, siendo posible fundamentar la causalidad con base en presunciones graves, precisas y concordantes. Tal como lo señala Cafaretta, la

---

20 González Ballar, Rafael. Peña Chacón, Mario. "El proceso ambiental en Costa Rica", Primera edición - San José, C.R.: ISOLMA. 2015. Pág. 104

21 *Íbid*, pág. 176.

extraordinaria complejidad de la prueba del daño ambiental requiere de elastizar posturas rígidas, para facilitar su labor.<sup>22</sup>

- **Inversión de la carga de la prueba:**

Este aspecto procesal lo vemos materializado en el artículo 109 de la Ley de Biodiversidad, el cual dispone que: “(...) *la carga de la prueba, de la ausencia de contaminación, degradación o afectación no permitidas, corresponderá a quien solicite la aprobación, el permiso o acceso a la biodiversidad o a quien se le acuse de haber ocasionado daño ambiental.*” Con esto vemos cómo el ordenamiento jurídico costarricense incorpora como regla procesal la inversión de la carga de la prueba en materia ambiental.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el Voto 212-2008 de las 8:15 horas del 25 de marzo del 2008, interpreta la inversión de la carga probatoria al indicar que:

En lo concerniente a la reversión o inversión de la carga de la prueba, esta consiste en que el demandado es el llamado a ofrecer pruebas para desvirtuar el contenido de la pretensión, sin olvidar que al Derecho Ambiental le interesa más la prevención que la reparación del daño. Está expresamente regulado en el artículo ciento nueve de la Ley de Biodiversidad, que dispone: “La carga de la prueba, de la ausencia de contaminación, degradación o afectación no permitidas, corresponderá a quien solicite la aprobación, el permiso o acceso a la biodiversidad o a quién se le acuse de haber ocasionado daño ambiental”, norma que debe verse en estrecha relación el artículo cinco de la misma Ley, que señala que lo establecido en esa legislación servirá de marco de interpretación del resto de las normas que regulan la materia objeto de dicha Ley. Esto quiere decir que en materia ambiental se rompe el clásico esquema de que “quién afirma prueba” ... (Lo subrayado no pertenece al original).

Este aspecto particular de la materia procesal ambiental se desprende de la aplicación del principio precautorio; la Sala Constitucional ha reconocido la inversión de la carga de la prueba en su Resolución No. 9381-2007, señalando:

---

<sup>22</sup> *Íbid*, pág. 181.

Por lo tanto es necesario implementar el Principio Precautorio: cuando una actividad se plantea como una amenaza para la salud humana o el medioambiente, deben tomarse medidas precautorias aún cuando algunas relaciones de causa y efecto no se hayan establecido de manera científica en su totalidad (...) En ese contexto, los proponentes de una actividad, y no el público, deben ser quienes asuman la responsabilidad de la prueba (...). La operatividad del principio precautorio en este ámbito es muy simple y significa que cuando una actividad produce o provoca amenazas o probabilidades de daño serio e irreversible a la salud humana, deben adoptarse las medidas precautorias aunque los efectos causales no se encuentren científicamente establecidos. Desde esa perspectiva, los sujetos de Derecho privado y los poderes públicos que propongan y estimen que el uso de un medicamento o sustancia no es nociva para la salud deben demostrar o acreditar que no habrá daño a la salud antes de su uso, con lo cual se produce una inversión en la carga probatoria de la lesión. (Lo subrayado no pertenece al original).

Además, esta regla procesal ha sido aplicada por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial en el laudo arbitral correspondiente al caso Aven y otros contra Costa Rica, (Caso UNCT/15/13) del 18 de setiembre del 2018, controversia sometida por las Demandantes de conformidad al Capítulo 10 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (DR-CAFTA) y el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). En esa ocasión, el tribunal arbitral externó: *“Por lo tanto, en lo que respecta al medioambiente, la parte que alega la causalidad no requiere prueba de ello. El principio de precaución invierte la carga de la prueba sobre el desarrollador, y la causalidad se presume”*.<sup>23</sup> En la aplicación de esta regla, se distingue una **doble dimensión**:

- a) en procesos judiciales y administrativos y,
- b) en solicitudes de autorizaciones, licencias, permisos y concesiones.

---

23 Peña Chacón, Mario. “El Acuerdo de Escazú y la carga de la prueba ambiental en Costa Rica”, Artículo de opinión, Posgrado en Derecho, Maestría de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/acuerdo-escazu-carga-prueba-ambiental-costa-rica/>.

En este sentido el Tribunal del CIADI realizó una interpretación impecable del artículo 109 de la Ley de Biodiversidad aplicada al caso mencionado anteriormente, concluyendo que la inversión de la carga de la prueba, no sólo aplica para procedimientos judiciales o administrativos ambientales, sino que también respecto a aquellos que solicitan una autorización, permiso o acceso a la biodiversidad; señalando además, que la solicitud de viabilidad ambiental no sólo se basa en la inversión de la carga probatoria, sino que también en el principio general de buena fe, el cual presupone que el solicitante actuará de ese modo y no retendrá información que pueda ser de relevancia.

En Costa Rica la inversión de la carga de la prueba en materia ambiental es una regla procesal de aplicación obligatoria en las jurisdicciones contencioso administrativo, civil, agraria y penal, y ha contado con el aval de la Sala Primera, Tribunal Superior Agrario, Tribunales Contenciosos Administrativos y el desaparecido Tribunal de Casación Penal;<sup>24</sup> sin embargo en materia procesal constitucional y específicamente en los procesos de amparo, si bien se prescinde de la etapa probatoria, tanto el recurrente como el recurrido presentan las pruebas de descargo sobre sus alegatos, bajo el apercibimiento de dar por ciertos los hechos en los casos en que no se presente prueba, los informes de entidades estatales son dados bajo fe de juramento, y la valoración de la prueba se constituye bajo las reglas de la sana crítica a menos de que exista una excepción trascendental para valorar el mérito de la prueba, en el amparo no se genera una etapa formal que permita evacuar las probanzas para demostrar culpa o la relación de causalidad con base en una eventual responsabilidad objetiva, a diferencia de las otras jurisdicciones, por lo que esta regla procesal no termina de configurarse en este tipo de procesos.

Según, González Ballar y Peña Chacón, la inversión de la carga de la prueba es producto de la responsabilidad de tipo objetiva aplicable a las cuestiones ambientales. Cae entonces en la espalda del demandado demostrar su no participación, ya que la culpa se presume en quien ejecuta la actividad riesgosa.<sup>25</sup>

#### - **Carga dinámica de la prueba:**

Es necesario distinguir entre la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba, debido a que revierten diferentes connotaciones. La

---

<sup>24</sup> *Íbid*

<sup>25</sup> González Ballar, Rafael. Peña Chacón, Mario. "El proceso ambiental en Costa Rica", Primera edición - San José, C.R.: ISOLMA. 2015. Pág. 179.

inversión de la carga de la prueba, como se ha dicho, voltea la premisa en la cual todo el que alegue un hecho como pretensión o defensa ostenta la carga de probarlo; por su parte la doctrina de las cargas dinámicas probatorias, trata de aligerar la carga de la prueba de la víctima del daño ambiental, por tratarse de la parte más endeble de la relación con el fin de restituir el equilibrio afectado por la masividad de conductas riesgosas.<sup>26</sup> Bajo esta regla, le corresponde facilitar las probanzas a aquella parte que se encuentre en mejores condiciones para acercarla al proceso, indiferentemente si es el actor o el demandado, es decir, se traslada la carga a quién, a raíz de su situación personal, se encuentre en la posición más cercana y accesible a la prueba.

En este sentido, el Tribunal Contencioso Administrativo ha manifestado que:

... en materia ambiental se rompe el clásico esquema de que “quien demanda debe probar” y adquiere un papel preponderante la teoría de la carga dinámica de la prueba, según la cual, “se traslada la carga, a raíz de su situación personal, se halla en mejores condiciones para acercar las probanza al proceso, sin que importe si es el actor o el demandado” (...) Esta posición es aceptada por la doctrina del derecho ambiental, especialmente en ese sentido ha indicado lo siguiente: “En el proceso ambiental, especialmente en función del principio precautorio, se produce una modificación en la carga de la prueba de encuadre clásico (según el cual es principio “que todo el que alega un hecho como pretensión o defensa tiene la carga de probarlo”) cobra vida, en función de la precaución, la doctrina de las cargas dinámicas probatorias como paliativo para aligerar la ímproba tarea de producir pruebas diabólicas que, en supuestos, se hacía recaer sin miramientos sobre las espaldas de alguna de las partes (actor o demandado), por malentender las sacrosantas reglas apriorísticas de distribución de la prueba. Finalmente, las modificaciones señaladas en el ámbito del proceso ambiental imponen hablar de un verdadero “derecho procesal ambiental”, sea considerado como una rama autónoma o no; y la complejidad científico-técnica de los casos ambientales, que demandan soluciones inéditas a problemas también inéditos, imponen como mecanismo superador de las estructuras tradicionales del derecho la conveniencia de contar con esfuerzos especializados en

---

<sup>26</sup> *Íbid*, pág. 179.

la materia ambiental como garantes de la aplicación efectiva del principio de precaución ...<sup>27</sup>(Lo subrayado no pertenece al original).

Quizás la tutela efectiva del derecho fundamental al ambiente pueda resultar un proceso innovador o incluso disruptivo, debido a su constante evolución y adaptación, lo cual se refleja en el dinamismo e inversión de las probanzas, que abandonan su posición tradicional y estática, para cambiar paradigmas o principios normalmente aplicados. Como señala Néstor Caffaratta, la apreciación de la prueba deja de responder a ideas insulares o balcánicas, y se convierte en integral, con especial importancia en la prueba de presunciones.<sup>28</sup>

## V.- Propuesta.

En la valoración de la prueba y, observando las condiciones establecidas por el ordenamiento jurídico y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, queda expuesta la problemática que se presenta en los procesos de amparo en materia ambiental; sin embargo, existe la posibilidad de perfilar propuestas que permitan solventarla, buscándole al recurso un espacio lógico y armónico que permita abordar el tema y preservar la vitalidad del amparo manteniendo su rol trascendental en la garantía de derechos constitucionales, evitando privarlo de eficacia, ya que deteriorar este instrumento procesal sería una evidente regresión.

En primer término, ante alto circulante de procesos conocidos por la jurisdicción constitucional, la aplicación uniforme y sistemática de criterios de admisibilidad y el deslinde del control de constitucionalidad y legalidad, para establecer límites y restricciones, razonables y proporcionados, es una postura sana para esta jurisdicción, siempre y cuando no se produzca un menoscabo en la esfera de los derechos fundamentales.

En esta misma línea, el conocimiento de estos criterios o parámetros por parte de los operadores jurídicos es fundamental para evitar la aplicación temeraria, el gasto público y demás elementos que se ven involucrados en la puesta en marcha de este tipo de instrumentos procesales. En este cometido, se propone determinar y aplicar de manera uniforme criterios de discriminación que se ajusten a las reglas

---

27 Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV. Resolución No. 4300-2010 del 14 de diciembre de 2010.

28 González Ballar, Rafael. Peña Chacón, Mario. "El proceso ambiental en Costa Rica", Primera edición – San José, C.R.: ISOLMA. 2015. Pág. 16.

del acceso a la justicia y el debido proceso ambiental por parte de la Sala Constitucional.

En segundo término, la creación y desarrollo de una jurisdicción ambiental especializada<sup>29</sup>, es una propuesta prometedora a mediano plazo, para la tutela efectiva del derecho humano al ambiente, trabajada por varios juristas y expertos del Derecho Ambiental costarricense, en la búsqueda de una vía para la aplicación de la Justicia Ambiental; en este sentido, resulta necesario considerar que la creación esta jurisdicción especializada no sustituye la labor de la Sala Constitucional en la labor de garantizar la supremacía de la Constitución, por lo que el recurso de amparo no debe desvirtuarse, sino que debe perfilarse como un instrumento efectivo de garantía y defensa del derecho al ambiente. Además, a corto plazo, la propuesta de expertos en la materia ambiental, se enfoca en la necesidad del establecimiento de procedimientos especiales o bien, normas procesales ambientales, dentro de las distintas jurisdicciones con competencias en la materia, especialmente la creación de una sección especializada dentro del Tribunal Contencioso Administrativo. El nuevo procedimiento especial dentro del Código Procesal Agrario es un gran avance en esa línea.

## **VI.- Conclusiones.**

- El derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho sensible, complejo y dinámico: la Sala Constitucional tiene como encargo garantizar la supremacía de la Constitución; como corona del Estado Social de Derecho; debe garantizar la dimensión tanto constitucional como convencional, el derechos fundamentales que le fue encomendada por la Constitución Política; si bien, los derechos fundamentales no son absolutos y se encuentran sujetos a límites; el análisis individual de los casos sometidos a amparo es primordial antes de aplicar cualquier criterio de admisibilidad y deslinde del control de constitucionalidad o de legalidad, es primordial, como garantía de la defensa de los derechos fundamentales y de los actuales estándares internacionales de acceso a la justicia ambiental.
- Sobre los criterios de admisibilidad: los criterios de admisibilidad aplicados y desarrollados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional en procesos de amparo en materia ambiental son: **a.** amenaza o quebranto directo y grosero, que por su carácter apremiante e inminente, no permita esperar a

---

<sup>29</sup> Prevista en el Artículo 108 de la Ley de Biodiversidad, No. 7788.

que surtan efecto los remedios jurisdiccionales ordinarios; **b.** inercia comprobada del Estado a través de sus órganos competentes; y, **c.** ausencia de estudios técnicos.

- **Tecnicismo y especialización de la prueba en materia ambiental:** la naturaleza sumaria del proceso de amparo resulta la principal limitante en la valoración de la prueba, por seguir un trámite informal, sencillo y célere es incompatible con una estación probatoria que permita contrastar o revisar criterios técnicos o jurídicos o para evacuar nuevos elementos de convicción y contrastarlos con expedientes administrativos. Sin embargo, son precisamente estas características (sumariedad, simplicidad, celeridad, gratuidad, protección de intereses supraindividuales, suspensión de los actos u omisiones administrativas, control de convencionalidad y sentencias con eficacia *erga omnes*) las que hacen del amparo el instrumento jurídico procesal por excelencia para garantizar el derecho fundamental al ambiente; siendo que los demás mecanismos o vías ordinarias existentes se alejan de los requisitos provistos de “*sencillez y rapidez*” ante actos que violenten este derecho fundamental.

## **VII.- Bibliografía.**

### **Leyes:**

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Ley de Biodiversidad, Ley No. 7788.

Ley de Jurisdicción Constitucional, Ley No 7135.

### **Jurisprudencia:**

Sala Constitucional Voto No. 4620-2012.

Sala Constitucional Voto No.17397-2019.

Sala Constitucional Voto No. 7213-2015.

Sala Constitucional Voto No. 1163-2017

Sala Constitucional Voto No. 6340-2017

### **Jurisprudencia de organismos internacionales:**

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23-17 de fecha 15 de noviembre de 2017.

### **Artículos:**

Gascón Marcén, Ana. “TRIBUNALES INTERNACIONALES Y ESTADOS LATINOAMERICANOS: ÚLTIMOS AVANCES EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 82, Sección “Artículos doctrinales”, 17 de septiembre de 2018.

Jurado Fernández, Julio. “La regulación constitucional del ambiente en Costa Rica”. El Derecho ambiental en la Constitución Política: alcances y límites/Mario Peña Chacón. Primera Edición. San José, C.R.: ISOLMA, 2016.

Orozco Solano, Víctor. “COMPETENCIA CONCURRENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, CUANDO SE TRATA DE LA DEFENSA DEL DERECHO PROTEGIDO EN EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL, EN LOS CASOS DENUNCIAS O PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES.”

Peña Chacón, Mario. “El Acuerdo de Escazú y la carga de la prueba ambiental en Costa Rica”, Artículo de opinión, Posgrado en Derecho, Maestría de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/acuerdo-escazu-carga-prueba-ambiental-costa-rica/>.

### **Libros:**

González Ballar, Rafael. Peña Chacón, Mario. “El proceso ambiental en Costa Rica”, Primera edición – San José, C.R.: ISOLMA. 2015.

Peña Chacón, Mario. Derecho Ambiental del Siglo XXI. Primera Edición. San José, C.R.: ISOLMA, 2019.

**Presentaciones:**

Magistrada Anamari Garro, Ponencia de clase Procesal Constitucional, 27 de noviembre 2019.

Peña Chacón, Mario. “Rol de los principios del Derecho en la interpretación y aplicación del Derecho Ambiental”. Presentación de Power Point. 2020.

Peña Chacón, Mario. “Sala Constitucional y Justicia Ecológica”. Presentación de Power Point. 2020.

Peña Chacón, Mario. “Aspectos procesales de las jurisdicciones con competencias ambientales”. Presentación de Power Point. 2020.